

## Perspectivas da Valoração Econômica da Água Frente às Estratégias do Capital Transnacional no Setor de Saneamento Básico

Cristiane Fernandes de Oliveira<sup>1</sup>

**Resumo:** artigo discorre sobre as consequências da opção pela valoração econômica da água, sob a ótica da crítica às políticas neoliberais que norteiam as políticas públicas de saneamento básico no sentido da diminuição da presença do Estado na gestão dos serviços e de sua substituição pela intervenção privada. A intervenção privada é analisada sob o aspecto das estratégias econômicas e de atuação na gestão dos serviços de saneamento básico, tomando-se por elementos balizadores exemplos concretos de casos de concessões dos serviços às empresas componentes de grupos transnacionais, como o grupo Suez SA.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas de saneamento básico; valoração da água; gestão privada dos serviços; água.

### *Economical Valuation of the Water and Its Perspectives Facing the Transnational Capital Strategies on the Sanitation Sector*

**Abstract:** The article discuss about the consequences of the choice by the economical valuation of the water, seen through the criticism to the neoliberal politics which guide the sanitation public policies, in order to decrease the presence of the State on the public services administration and its replacement by the private intervention. The private intervention is analyzed under the economical strategy aspects and the sanitation services acting, based on real cases of public concessions to companies belonging to transnational organizations like the Suez Group.

**Keywords:** sanitation public policies; water valuation; services private administration; water.

## INTRODUÇÃO

Discorrer sobre temáticas que envolvem a água não é tarefa simples, apesar de ser possível contar com inúmeras referências produzidas, especialmente nas últimas duas décadas, quando a idéia de disseminação da escassez de água passou a ser discutida em fóruns internacionais e amplamente difundida pela mídia.

Muitos trabalhos científicos, a exemplo dos de REBOUÇAS, BRAGA e TUNDISI (1999), TUNDISI (2003) e REBOUÇAS (2004), bem como relatórios do BANCO MUNDIAL (1993)

---

<sup>1</sup> Doutora pelo Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo e Profa. Adjunto no curso de Licenciatura em Geografia da UFS. Rua Volpi, 227 – Granja Viana – Cotia – SP, CEP: 067710-710. e-mail: [cfolive@usp.br](mailto:cfolive@usp.br)

abordam a preocupação com o aumento das demandas por água, com a deterioração da qualidade das águas para fim de consumo humano e com o desequilíbrio ecológico, evidenciando um processo evolutivo em direção à escassez quantitativa e qualitativa. Estes trabalhos buscam também analisar as conexões entre a evolução das áreas construídas, a inexistência ou ineficácia de sistemas de saneamento básico e a poluição dos corpos d'água, bem como a conexão entre a diminuição das áreas permeáveis e as enchentes e a alteração das áreas de recarga, bem como em relação aos conflitos sobre o aumento das demandas por água.

Em relação ao acesso à água, alguns trabalhos evidenciam os conflitos existentes e os em potencial, já que a equidade e a universalidade estão ainda distantes do ideal. Nesta linha de discussão é possível citar os trabalhos de GERLAK (2006), CLARKE e KING (2005), RIBEIRO (2003), BAEVA (2002), TURTON (2000), RENNER (1989), entre outros. Estes autores tratam principalmente de conflitos políticos internos e internacionais relacionados ao domínio das fontes de água e alertam para a potencialidade de acirramento destes tipos de conflito no caso da continuidade do atual padrão de consumo da água.

Alguns autores, como GLEICK (1996) procuraram avançar nas discussões sobre a necessidade de definição e cumprimento de parâmetros mínimos para a garantia do acesso à água, principalmente em relação às comunidades mais empobrecidas economicamente. MARTINS e VALENCIO (2003), por sua vez, questionam os alicerces conceituais que respaldam a valoração econômica da água no que diz respeito à questão da cobrança.

Não se pode deixar de lembrar que em áreas urbanas a água para consumo é acessada por meio de redes de abastecimento e este serviço que inclui captação, tratamento e distribuição é cobrado dos usuários por meio de tarifas ou taxas. Contudo, há localidades onde as redes não atendem toda a população, outras onde os serviços são deficitários quanto à qualidade ou regularidade e, há outras localidades em que grandes parcelas da população não são capazes de arcar com o custo destes serviços apesar da necessidade de consumo.

Nestes casos há necessidade de se garantir o suprimento de água em um mínimo necessário à manutenção das atividades que garantam a sobrevivência destas populações incluindo-se consumo de água para alimentação e higiene, como expõe GLEICK (1996).

Estas discussões e preocupações com a qualidade, distribuição e acesso à água certamente são importantes para compreendermos a complexidade em torno da temática, já que os

serviços de saneamento básico não são apenas serviços que resultam em conforto e melhoria das condições sociais, mas são serviços que proporcionam segurança no que se refere às relações políticas e à saúde pública.

As restrições de consumo para finalidade de desenvolvimento econômico potencializam os riscos de conflitos políticos em várias escalas (locais, regionais e internacionais) e, como afirma RIBEIRO (2003: p. 75) “o controle do fornecimento de água como pressão política é uma das variáveis a serem ponderadas no sistema internacional de gestão dos recursos hídricos”.

Ainda, deve-se considerar que a ausência de serviços de saneamento básico não somente implica em crescimento exponencial dos riscos de vida para a população envolvida diretamente, mas também em grande risco para outras parcelas da população mundial, com a potencialidade de desenvolvimento e difusão de novas epidemias que tem sua origem nas más condições sanitárias.

Por meio das estatísticas publicadas pela Organização Mundial da Saúde<sup>1</sup> é possível inferir que aproximadamente 1,6 bilhões de habitantes residentes de áreas urbanas não possuem acesso à água tratada. Por meio da mesma base de dados é possível afirmar que os países que possuem mais de 20% da população vivendo com menos de U\$1.00 por dia apresentam também baixos índices de acesso aos serviços de saneamento básico. Ainda, segundo dados da OMS<sup>2</sup> em 2002, cerca de 2,6 bilhões de pessoas não tinham acesso a sanitários ou rede de esgotos em suas habitações. Estes dados indicam não só a exclusão a um direito social essencial como também grande potencialidade de comprometimento da saúde no âmbito mundial.

Além da exclusão aos serviços de saneamento básico implicar em crescente risco de disseminação de doenças veiculadas pela água a ausência ou ineficiência de serviços de saneamento básico também exacerbam a pobreza, levando a um ciclo vicioso de exploração e de manutenção da condição de subcidadania.

Mesmo assim, apesar dos diversos riscos que envolvem os problemas relacionados à água, ainda há muito que se fazer quanto ao desenvolvimento de políticas públicas que definam soluções efetivas para inclusão das populações economicamente mais empobrecidas ao acesso aos serviços de saneamento básico.

---

<sup>1</sup> Organização Mundial da Saúde – OMS. Database, 2000. Disponível em: <[www.who.int/whosis/database/core/core\\_select\\_process.cfm](http://www.who.int/whosis/database/core/core_select_process.cfm)> Acesso em fev/2007.

<sup>2</sup> Organização Mundial da Saúde – OMS. Regional and global drinking water and sanitation coverage estimates. 2002. Disponível em: <[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/jmp2005/annexes.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmp2005/annexes.pdf)> Acesso em jan/2006.

Ao refletir sobre as políticas de saneamento básico é que buscamos neste trabalho discutir sobre como as políticas neoliberais têm orientado, por meio da difusão da valoração econômica da água a expansão da atuação privada na gestão dos serviços de saneamento básico.

Pretende-se, portanto, avaliar as conseqüências desta valoração econômica da água em relação às políticas de saneamento básico no Brasil, adentrando na análise das estratégias dos interesses privados transnacionais em relação a gestão dos recursos hídricos.

Este trabalho pretende, neste sentido, analisar em que medida os serviços de saneamento básico passam a se integrar aos interesses do capital transnacional na atualidade e apontar os riscos envolvidos com o avanço desta forma de valoração da água.

### **A valoração da água e a primazia econômica**

A busca por respostas às questões que envolvem a problemática do acesso à água tem implicado em duas formas de se compreender e valorar este bem.

Na primeira o juízo de valor está alicerçado na educação e no desenvolvimento da consciência dos impactos da ação humana no meio ambiente, buscando alternativas mais equilibradas de uso da água. A modificação nos padrões de consumo a partir da conscientização pela educação e a idéia da água como bem comum são bases desta forma de valoração.

A outra forma de valoração está alicerçada na economia e busca-se controlar o consumo de água por meio do preço. A água nesta concepção é considerada um recurso econômico e assim é defendida principalmente pela corrente teórica neoliberal.

Sobre a questão do uso da via econômica como instrumento educativo Martins (2004: p.76-77) também se pronuncia criticamente em relação à cobrança da água, no setor agrícola, afirmando ser um “pressuposto conceitualmente inconsistente”, já que não seria possível aos usuários deste setor “incorporar automaticamente a dimensão ambiental sob um padrão unívoco de racionalidade”. Da mesma forma lembra Valencio e Martins (2003: p.22) que a “economia neoclássica despreza, em seu formalismo, elementos relevantes da economia social (...)” que seriam responsáveis, por sua vez, pela determinação de preços e pela influência dos comportamentos de mercado (MARTINS & FELICIDADE, 2001). Isto não poderia ser diferente, já que conforme Valencio e Martins (2003: p.29) “as formas de

interação entre sociedade e natureza são estabelecidas historicamente, sendo, portanto, produto de interesses e ações sociais contraditórias e conflitivas”.

Apesar destas considerações, sob o aspecto das políticas de saneamento básico a valoração econômica da água é a que mais tem sido enfatizada e, sendo assim, a adoção de medidas que propõem cobrança pela água e a transferência dos serviços de gestão às empresas privadas são as que têm recebido maior atenção.

É importante lembrar que foi a corrente neoliberal que consagrou a valoração econômica da água, instituindo não somente a idéia de cobrança pelo uso da água em si, mas, principalmente, a idéia de que o Estado deveria ser desonerado da incumbência de gestão dos serviços relacionados a ela. Portanto, a concepção de valoração econômica da água está associada não somente a tentativa de viabilização dos investimentos necessários à garantia da qualidade e quantidade de água e a ampliação do seu acesso às populações, mas, também, à viabilização da ampliação e expansão do capital privado.

Dentre os interesses privados os grupos transnacionais, na última década, têm expandido seu território de atuação na prestação de serviços de infra-estrutura e em especial, têm se dedicado às atividades relacionadas à água.

O que se verifica em grande parte dos países dependentes financeiramente é que as políticas públicas do setor de saneamento básico nem sempre têm alcançado seu objetivo prioritário que é o de universalização do acesso, da elevação da qualidade e também do alcance da modicidade das tarifas e taxas aplicadas. Isto se deve principalmente à dificuldade de financiamento dos investimentos necessários que o setor requer.

Tomando como exemplo o caso brasileiro pode-se dizer que durante muitos anos os serviços de saneamento básico foram efetuados pelo poder público com investimentos que possuíam baixa taxa de retorno ou mesmo ocorriam a fundo perdido.

Esta forma de atuação, por sua vez, tem sido criticada pela corrente neoliberal que apregoa a superioridade da atuação privada sobre as instâncias públicas. No entanto, no que diz respeito aos serviços de saneamento básico a atuação privada ao buscar o incremento da taxa de retorno pode também demonstrar seu lado negativo, induzindo ao esgotamento das reservas de água em virtude da super-exploração ou excluindo a população mais empobrecida em virtude da super-taxação, como alerta CASTRO (1999).

Pode-se afirmar que o interesse dos grandes grupos privados transnacionais pelos serviços de saneamento básico é recente, tendo sido estimulado a partir de meados da década de

1980 com a liberalização do mercado financeiro, possibilitando a emissão de títulos negociáveis em curto prazo, ampliando, conforme SERFATI (1998), a possibilidade de intervenção de empresas no mercado monetário. Deste modo, revelam-se a possibilidade de acesso de grandes grupos econômicos, que atuavam por meio de holding, ao mercado financeiro mundial e a ampliação das vias rentistas de acumulação do capital.

As sociedades anônimas, que podem participar deste mercado financeiro, em geral estão abertas a duas formas de investimento. Elas podem atrair investimentos de carteira definidos como aqueles inferiores a 10% (que não dão poder de voto ao investidor) e que ocorrem via operadores nas bolsas de valores, ou podem atrair investimentos diretos que podem resultar em fusões ou aquisições por parte de uma empresa por outra, ou por parte de um grupo de empresas, comandado em geral por uma *holding*.

Tendo em vista que, no que concerne às questões difundidas sobre a evolução do uso da água, as possibilidades de escassez e o aumento das demandas adquiriram uma dimensão importante no mundo contemporâneo e que a água passou a ser cada vez mais valorada economicamente, o poder de gestão sobre este bem passou a ser estratégico. Deste modo, a gestão da água passou a ser uma importante via de negócio para os grandes grupos econômicos privados no mercado financeiro, o que tem induzido, por sua vez, a expansão do território de atuação destes grupos no setor de saneamento básico.

É importante lembrar que no final da década de 1990 foram criados vários indexes no mercado de ações relacionados à água<sup>3</sup>, tais como: o *Dow Jones, Water Index*, *Bloomberg World Water Index*, *Palisades Water Index* e *Pictet Water Fund*, proporcionando as referências e estrutura de investimentos em negócios relacionados à água, na qual atualmente participam grandes grupos transnacionais.

Atualmente, os principais ou maiores grupos transnacionais que atuam no setor são de origem francesa e inglesa. É importante lembrar que nestes países, mesmo com predomínio de populações com melhor condição de renda o processo de privatização ou de concessão dos serviços não ocorreu sem problemas, tal como relatado por BRITTO (1998). Este fato nos ajuda a compreender a dimensão da importância do direcionamento das políticas públicas no tratamento de serviços públicos essenciais.

O dimensionamento e direcionamento da infra-estrutura dependem em última instância das estratégias estabelecidas pelos gestores dos serviços bem como de recursos econômicos

---

<sup>3</sup> Ver. *A source of income*. In: "Water the issue". *Revista Holland Herald*, nov. 2007.

para implementação destas estratégias e deve possibilitar o acesso à água de boa qualidade universalmente, ou seja, a todos independentemente de sua capacidade de pagamento.

Entre os problemas citados por BRITTO (1998) quanto à mudança de sistemas de gestão dos serviços de saneamento básico francês e inglês podem-se destacar a perda da capacidade de intervenção na gestão dos serviços pelas instâncias municipais e a ampliação das conexões políticas entre agentes privados e instâncias de decisão em detrimento do distanciamento da representação dos interesses públicos.

Também PETRELLA (2002) em sua crítica às políticas neoliberais que estimulam a privatização de serviços sociais essenciais relacionados à água afirma a necessidade de cautela na intensificação das conexões entre instâncias públicas de decisão e representações privadas, já que nem sempre a defesa dos interesses públicos é o objetivo destas relações. Neste sentido, GODOY (2003) ilustra vários casos de condenação por corrupção de agentes de governos e de representantes de grandes grupos privados, tais como os grupos franceses Suez S.A. e Vivendi (atualmente denominado Veolia) por ações escusas que visavam beneficiar os interesses privados.

Apesar dos escândalos envolvendo representantes destes grandes grupos tanto o crescimento da atuação destes grupos no âmbito interno nos países relatados como sua expansão no âmbito mundial é fato.

Cabe, neste contexto apresentarmos algumas análises obtidas a partir do estudo da atuação do grupo Suez em duas cidades brasileiras – Manaus - AM e Limeira- SP, desenvolvidas em tese de doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo<sup>4</sup>.

### **A atuação privada transnacional nos serviços de saneamento básico**

O grupo Suez S.A. é comandado pela *holding* de mesmo nome e possui empresas ligadas aos serviços de saneamento básico, energia, telecomunicações, atividades imobiliárias, industriais, químicas, etc. e, concorre no âmbito mundial, nos serviços de saneamento

---

<sup>4</sup> Ver OLIVEIRA, Cristiane Fernandes de. Água e Saneamento Básico: A atuação do grupo Suez em Limeira e Manaus. São Paulo, 2007. 233 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

básico, com o grupo Veolia S.A. pelo maior número de subsidiárias internacionais bem como outros grupos de menor porte.

A análise de dois casos de concessões de serviços de saneamento básico por empresas do grupo Suez no Brasil, permitiu inferir padrões relacionados à escolha dos locais de atuação, às perspectivas do acesso à água e às perspectivas de investimentos em ampliação e manutenção das redes de infra-estrutura. Cabe observar que além dos casos brasileiros analisados, também se buscou informações sobre a atuação de empresas ligadas ao grupo Suez S.A. em outros países. Neste sentido, relatos como o de SANTORO (2003) sobre o caso argentino, de SANT'ANNA (2005) sobre o caso boliviano e de PAUW (2003) que mostram fatos ocorridos na Costa dos Golfinhos na África do Sul contribuíram para o resgate das fragilidades e dos riscos da atuação privada nos serviços de saneamento básico, principalmente ao se tratar de usuários com pequeno ou nenhum poder aquisitivo.

Em localidades onde predominam populações com tais características, as fragilidades ficam mais evidentes tais como o aumento da inadimplência e de formas irregulares de utilização da infra-estrutura (por meio de uso de ligações clandestinas) por parte dos usuários, que se contrapõem às ações das instâncias privadas de prestação de serviços. Entre estas ações as mais usuais são a aplicação de altas taxas/tarifas, utilização de cortes no fornecimento dos serviços ou mesmo abandono de investimentos em áreas onde o retorno econômico é considerado “de risco” em virtude da baixa capacidade de pagamento dos usuários.

O caso de Manaus exemplifica esta situação, já que segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS, entre o período de 1996 e 1999, ou seja, antes da privatização, os preços das tarifas acompanhavam os valores cobrados por outras empresas de porte semelhante. Entre 2000 e 2001, período em que houve a concessão da empresa regional à gestão privada houve um rebaixamento dos valores das tarifas a preços menores do que os cobrados por empresas de mesmo porte. Contudo, logo após a consolidação do comando privado na gestão dos serviços, as tarifas sofreram um grande incremento. As altas tarifas também se repetiram entre 2003 e 2004, conforme a tabela 1.

Em relação aos investimentos também é possível inferir por meio de análise dos dados disponíveis que, apesar do aumento das tarifas, a empresa gestora dos serviços em Manaus não apresentou uma evolução compatível no que se refere aos investimentos em água e esgoto, comparando-se ao período anterior à concessão, como pode ser observado no gráfico a seguir.



Empresas	Valor das tarifas médias aplicadas								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cosama - Manaus	0,84	1,15	1,04	1,11	0,83	0,81	1,61	1,17	2,15
Parauapebas (privada)					1,02	2,58	3,69	1,12	
CAERD/RO	2,70	1,06	1,38	1,57	1,70		1,42	1,79	2,25
DEAS/AC			1,27	1,26	0,95	0,96	1,04	0,99	0,94
AGESPISA/PI	0,85	1,02	1,20	1,32	1,42	1,19	1,17	1,26	1,23
SABESP/SP	0,88	1,01	0,98	1,12	1,19	1,24	1,33	1,46	161
CASAN/SC			1,19	1,21	1,29	1,37	1,51	1,61	1,80
CORSAN/RS			1,41	1,69	1,90	1,18	2,29	2,64	3,08

Tabela 1. Empresas Regionais selecionadas - Evolução das tarifas médias aplicadas por serviços de água  
Fonte: SNIS – Diagnóstico anual/ Organização: Cristiane F. Oliveira

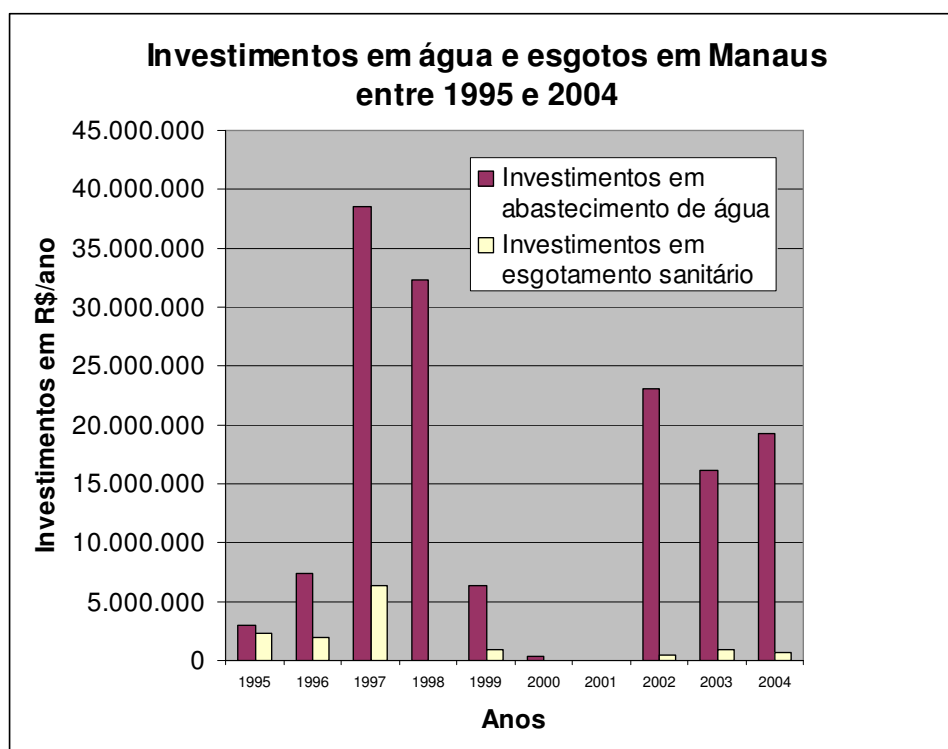


Gráfico 1. Manaus. Investimentos em água e esgotos entre 1995 e 2004.  
Fonte: SNIS – Diagnóstico anual

Entre os bairros que apresentam os menores índices de cobertura dos serviços e que apresentam maior presença de conflitos, inclusive com uso de ligações irregulares (gatos), constam aqueles ocupados densamente por população de baixa renda e situados em áreas

distantes do centro, na direção Norte e Nordeste do município de Manaus. Podem ser citados os bairros de Terra Nova, Colônia Santo Antonio, Monte das Oliveiras, Cidade Nova e Jorge Teixeira.

Por sua vez, a fórmula das altas tarifas conjugada ao baixo poder aquisitivo da população, resultou em um quadro de exclusão aos serviços de água tratada e coleta e tratamento de esgotos que indicam forte contribuição aos índices elevados de doenças gastrintestinais do Estado do Amazonas.

Segundo o Banco de Dados do Sistema Único de Saúde – Datasus<sup>5</sup> -, este tipo de doença representou em 2004 aproximadamente 13% das mortes por doenças infecciosas em Manaus. Ainda, sobre o baixo índice e involução registrada da cobertura de coleta de esgoto na região Norte<sup>6</sup> entre 1995 e 2006 o economista Francisco Marcelo Rocha Ferreira do BNDES afirmou que se não fosse o bom funcionamento do sistema de vacinação brasileiro a mortalidade seria ainda maior.

Os conflitos locais que demonstram certa resistência à mercantilização da água, na realidade apenas constituem uma face do jogo de forças entre os interesses privados e públicos. Contudo, são importantes à medida que expõem as contradições da valoração econômica em um momento em que são ainda ínfimas as formas de organizações sociais capazes de fortalecer a concepção da água como “patrimônio global comum vital”, como bem denominado por VEIGA (2007: p.70).

Entre os fatos que expressam as contradições da valoração econômica da água, o risco de abandono do atendimento de populações economicamente mais pobres expõe um dimensionamento que extrapola o problema no âmbito local.

O caso africano é ilustrativo para apontar quantos riscos estão embutidos na concepção mercantil da água. Deste modo, de acordo com o relato de PAUW (2003) na Costa dos Golfinhos as altas taxas/tarifas cobradas pelos serviços aliadas à baixa renda da população resultaram em inadimplência, em cortes de abastecimento e busca de água, por parte da população excluída, em fontes não potáveis gerando a disseminação do vibrião da cólera e a morte de milhares de pessoas. É possível inferir que os riscos de disseminação da doença

---

<sup>5</sup> Ministério da Saúde. Datasus. Indicadores e dados básicos – Brasil – 2006. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br/idb> . Acesso em agosto/2007.

<sup>6</sup> Ver Jornal Ambiente Brasil. Saneamento. Saneamento cria abismos regionais, mostra índice social do BNDES. Edição n.2498 de 04/12/2007. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/noticia>

extrapolam os limites locais, colocando em risco populações de cidades e até mesmo de países vizinhos.

No caso de Ilimani na Bolívia, as pequenas economias foram sacrificadas pelas altas taxas cobradas pelos serviços de saneamento básico, que foram atreladas ao dólar enquanto a maior parte da população se mantinha com orçamentos exíguos. Neste caso o fato resultou em revolta entre os habitantes que alegavam também o não cumprimento das metas contratuais de expansão das redes pela empresa concessionária e, na intervenção do Estado com a retomada da gestão dos serviços.

O mesmo pode-se afirmar, ocorreu com o caso argentino na qual o Estado também retomou a responsabilidade sobre a gestão dos serviços de saneamento básico após ampla pressão popular devido ao não cumprimento das metas contratuais por parte da empresa concessionária, após vários anos de atuação.

O fato comum nestes vários casos é a abertura da prestação de serviços à iniciativa privada. Esta abertura está atrelada ao discurso de superioridade administrativa e competência técnica que, muitas vezes não se cumpre.

### **As políticas neoliberais e as fragilidades no saneamento básico**

É importante salientar que a intervenção de órgãos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI - no desenvolvimento de políticas públicas do setor em vários países dependentes financeiramente foi primordial para a introdução de empresas ligadas aos grupos transnacionais, a exemplo do Suez, em países financeiramente dependentes.

O caso brasileiro se encaixa perfeitamente nestas condições, sendo que o final da década de 1990 foi marcado pelas negociações da dívida e ajuste econômico com o FMI com ampla abertura aos programas de privatização.

Assim, a dificuldade de resolução dos problemas vinculados à ampliação do acesso e à melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico, aliada aos novos interesses de grandes grupos transnacionais, contribuiu para a indução de políticas públicas de saneamento que enfraqueceram a intervenção das instâncias públicas (locais e regionais) para facilitar o processo de transferência dos serviços à iniciativa privada.

Deste modo, conforme lembra BRITTO (2001):

“Em 1998 foi divulgada a resolução n.2521 do Conselho Monetário Nacional que vedava aos órgãos públicos as contratações de novos financiamentos em saneamento junto ao Fundo, mesmo que estes órgãos públicos comprovassem condições econômicas e financeiras que assegurassem a capacidade de pagamento dos empréstimos pretendidos (p.1090).”

É importante esclarecer que o “fundo” supracitado era composto por recursos monetários advindos da arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Ainda, segundo a mesma autora um ano antes da proibição do acesso de empresas públicas ao fundo, foi criado o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento na qual se viabilizou “recursos do referido fundo à iniciativa privada” (BRITTO, 2001), o que ampliou ainda mais o leque de vantagens para a atração de empresas privadas ao setor.

Esta transferência, tão apregoada por organismos internacionais de fomento, segundo relatório da própria Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD (2004) deveria ser criteriosa, à medida que nem sempre a opção da intervenção privada é a melhor para o desenvolvimento do setor de saneamento básico. A decisão de transferência dos serviços à iniciativa privada segundo este relatório deveria considerar a renda das populações envolvidas, os custos de investimentos necessários e o possível retorno destes investimentos por parte dos investidores. Quando não são considerados estes aspectos, há riscos de conflitos em razão do repasse dos altos custos de investimentos às populações mais empobrecidas, diminuição das margens de lucros esperadas por parte dos investidores ou mesmo diminuição dos próprios investimentos.

Apesar da UNCTAD (2004) chamar a atenção para a complexidade dos fatos que envolvem a gestão privada dos serviços de saneamento básico, muitos programas de privatização já haviam sido implementados, a exemplo do caso brasileiro nos anos 1990, e do caso Argentino em 1993, seguindo as diretrizes do FMI e do Banco Mundial.

É importante lembrar que o processo de privatização no caso brasileiro envolveu uma variada gama de empresas interessadas na prestação dos serviços de saneamento básico. Estas empresas possuem características diversificadas, a começar pelo tipo de composição de capital (nacional ou estrangeiro), porte, etc.. Segundo VARGAS E LIMA (2004: p.87) a viabilidade de sucesso na atuação da iniciativa privada nos serviços de saneamento básico é possível, desde que haja “condições institucionais que permitam assegurar a regulação e o controle social sobre o setor”.

Contudo, a estrutura regulatória ainda carece ser implementada, especialmente no que diz respeito à capacitação técnica e independência econômica das agências reguladoras que têm por função a instituição de metas e fiscalização quanto ao cumprimento das mesmas. Deve-se fazer um parêntesis sobre este fato quanto aos riscos envolvidos em situações de fragilidade das instâncias reguladoras no que diz respeito à assimetria de poder (econômico e de informações) e de ausência de controle social. Como já observado por VARGAS e LIMA (2004) nestes casos “além da regulação permanecer restrita ao nível reativo, há fortes riscos de captura do regulador pelo regulado”(p.86).

É importante lembrar que em janeiro de 2007 foram estabelecidas, por meio da Lei n. 11.445, as diretrizes nacionais para o saneamento básico brasileiro. A Lei apresenta avanços na definição de saneamento básico, encarando-o de forma integrada às políticas urbanas e ambientais. Deste modo, questões como a preservação de mananciais, drenagem urbana e disposição de resíduos sólidos passam a ser vinculadas às questões de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos.

Apesar destes avanços, sob o aspecto prático, ainda pairam as dificuldades de articulação das políticas públicas urbanas, principalmente quando as instâncias de gestão dos serviços de saneamento básico são privadas, corroborando o risco de “aviltamento da noção de saneamento ambiental” mencionados por SILVA e BRITTO (2002);

Ainda em relação à Lei n. 11.445, é importante notar que seu último artigo, favorece a empresa em caso de quebra de contrato, sendo que lhe é garantido o pagamento de investimentos não amortizados, que possam ter sido feitos por meio de financiamentos, emissão de ações, etc. Este fato deve ser observado já que, apesar de em um primeiro momento parecer ser justa esta garantia, já que há um grande risco para o investidor, ou seja, para a empresa concessionária, em caso de quebra de contrato sem justa razão pelo poder concedente, em um segundo momento, uma análise mais detalhada indica a reversão dos riscos ao poder concedente.

Segundo OLIVEIRA (2007), as duas concessões brasileiras, denominadas Águas do Amazonas e Águas de Limeira, pertencentes a empresas do grupo Suez SA, apresentam padrões de manutenção de constantes endividamentos na atuação financeira. Estes endividamentos devem ser observados com cuidado, já que ocorrem, em grande parte com empresas do mesmo grupo econômico, indicando grande dinamização dos fluxos de caixa em direção a

holding do grupo. Fica claro, conforme exposto por JUSTO (2004) que “o objetivo de tal comportamento é manter um alto nível de remessas de lucro para suas matrizes” (p.138).

Este fato, aliado à questão de que atualmente pela Lei o Estado deve arcar com as dívidas, em caso de quebra de contrato, assegura à empresa a continuidade de uso deste artifício para obtenção de lucro, independente de sua eficiência no atendimento das demandas de serviços.

Segundo a Lei Federal que regulamenta os serviços de Saneamento Básico as dívidas deveriam ser consideradas como investimento não amortizado, o que provoca a dúvida sobre como controlar este constante estado de endividamento. Ainda, se apresenta a questão: qual é a vantagem da atuação privada, sendo que o ônus pelos possíveis prejuízos sempre será do Estado?

A insistência na atuação de empresas privadas, ligadas a grandes grupos transnacionais, como o Suez, na prestação de serviços em locais com baixa possibilidade de retorno de investimentos, em virtude do predomínio de populações de baixa renda aparentemente indicam um paradoxo.

OLIVEIRA (2007) procura desvendar este aparente paradoxo, observando que grandes grupos privados transnacionais, a exemplo do Suez S.A. escolhem seus locais de atuação pela capacidade de pagamento dos usuários pelos serviços e possibilidade de retorno de investimentos, pela possibilidade de uso da imagem do local como ponto estratégico de controle da água no âmbito mundial, para obtenção de rentabilidade financeira e, pela possibilidade de uso do poder de gestão dos serviços para beneficiar o grupo.

O uso da imagem de poder por meio da detenção da gestão de pontos importantes de ocorrência de água a viabilização de integração vertical de empresas do mesmo grupo são inovações da atuação de empresas ligadas aos serviços públicos essenciais que exigem uma análise mais aprofundada.

A importância da captação dos serviços de locais cuja imagem simbolize poder quanto à gestão da água em um contexto de perspectiva de escassez no âmbito mundial pode refletir positivamente como fator de atratividade de novos investidores em ações do grupo. Quanto a isto, a grande ocorrência hídrica da bacia amazônica e do Aquífero Guarani, para os casos de Manaus e Limeira, respectivamente, certamente influenciaram as decisões na atuação do grupo nestes locais.

Deve ser observado que a potencialidade de ocorrência hídrica com a possibilidade de gestão dos serviços não só é capaz de impulsionar a especulação e crescimento do valor das ações do grupo, como concretamente proporcionar outros benefícios a empresas ligadas ao grupo.

A gestão dos serviços de saneamento básico não só viabiliza a possibilidade de obtenção de lucro, mas, também, proporciona a atratividade de novos investidores por meio da atuação do grupo no mercado de ações pela via de bolsas de valores.

A rentabilidade, por sua vez, pode ser obtida por movimentações de capital envolvendo fusões e incorporações entre empresas do grupo que implicam em reflexos no mercado de ações.

Além dos benefícios já citados há a possibilidade de direcionamento de novos investimentos em expansão dos serviços a áreas que atendam aos interesses do grupo, atendendo indústrias e empresas coligadas.

Os resultados da opção pelo crescimento do grupo econômico em detrimento da efetivação dos serviços pelas empresas concessionárias são especialmente graves para as populações que dependem ou aguardam ser atendidas pelos serviços.

Questiona-se assim a efetividade das políticas neoliberais no que diz respeito à melhoria da qualidade e universalidade dos serviços de saneamento básico e, por conseguinte, da garantia da qualidade e quantidade dos recursos hídricos disponíveis.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Entre as possíveis razões envolvidas no crescimento dos investimentos em setores relacionados à água podem ser citadas: a busca de domínio sobre os fatores que integram as diversas fases de produção industrial, a possibilidade de integração vertical por meio da internalização de empresas sob a forma de aquisição ou fusão, como destacado por CHESNAIS (1996), bem como a ampliação da possibilidade de intervenção de empresas no mercado monetário, que segundo SERFATI (1998) ampliou o acesso ao mercado financeiro mundial e a escala de acumulação pela via rentista. Neste sentido, a inserção da água como *commodity* atende a todos estes interesses, pois as previsões de ampliação da escassez em médio prazo, não somente fornece a dose de valorização esperada pelos mercados

financeiros, como também a abertura da gestão da água pela via privada remete ao detentor deste poder a possibilidade de ampla vantagem de atuação nestes mercados.

Deste modo, apesar dos serviços de saneamento básico possuir demandas urbanas crescentes e cativas os investimentos necessários à ampliação e manutenção das redes, bem como os investimentos necessários em adequação da qualidade de água não são facilmente recuperados, mesmo por meio da cobrança por estes serviços. Ainda, deve-se somar aos riscos de recuperação dos investimentos o crescimento da inadimplência que acompanha as populações mais empobrecidas.

Estes fatos indicam que o crescimento do interesse e atuação da iniciativa privada, caracterizada por grandes corporações transnacionais, nos serviços de saneamento básico não está direcionado especificamente à prestação dos serviços em si, mas às possibilidades de atuação no mercado financeiro e ao poder de decisão em relação ao atendimento das demandas, que pode beneficiar empreendimentos de empresas do mesmo grupo. Deste modo, as novas estratégias de acumulação capitalista relacionadas aos negócios da água se concretizam por meio da prestação privada de serviços de utilidade pública, a exemplo dos serviços de saneamento básico.

Devido à fragilidade do capital social envolvido na elaboração das políticas públicas de saneamento básico, ou seja, devido à ausência de grupos ou representações que possam acompanhar as ações políticas e administrativas e exigir o cumprimento da defesa do interesse público é que a atuação da iniciativa privada surge como alternativa à ação da iniciativa pública.

Apesar da iniciativa privada comportar grande heterogeneidade, sendo capaz também de repassar tecnologias avançadas e mesmo de conduzir ações de cunho ambiental desenvolvidas nos países de origem, como observado por GUEDES (2000), estas ações dependem também de cobrança da sociedade civil. Como ressalta Guedes “os incentivos para que boas práticas sejam estabelecidas em parceria entre empresas e governos decorrem de pressões dos consumidores e da opinião pública” (p.53).

Na ausência desta força de cobrança a prioridade dos grandes grupos econômicos é a de ampliar ainda mais seu capital. A forma mais rápida e eficiente tem se apoiado nas transações financeiras com forte centralização do capital por meio de aquisições, incorporações ou fusões e por meio das negociações financeiras entre empresas do mesmo grupo.



A água é vista por parte destes grupos como elemento de marketing utilizado para conquistar novos espaços de atuação e por meio destes, possibilitar a reprodução ampliada do capital.

A atuação das subsidiárias no âmbito local promove estratégias do grupo por meio das negociações entre empresas coligadas e por meio de pressões para obtenção de constantes aumentos tarifários. Estas ações são priorizadas em detrimento dos investimentos necessários ao pleno atendimento das necessidades dos usuários, que seria o de alcance dos preceitos básicos dos serviços públicos envolvidos, ou seja, o alcance da universalização do acesso aos serviços, da equidade, da regularidade no atendimento e da modicidade nas tarifas.

Apesar da Lei 11445/2007 procurar definir critérios para a atuação do setor de saneamento básico e tornar mais transparentes as regras para a prestação dos serviços de saneamento básico, não foram ainda definidos os meios para o alcance da autonomia esperada. Ainda não se nota um envolvimento aprofundado da sociedade na discussão desta temática, abrindo-se brechas para a atuação de interesses distintos ao do desenvolvimento de um sistema de saneamento básico acessível a toda sociedade.

Como resultado disso nota-se o avanço dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos e um afastamento entre sociedade e Estado.

Como alternativa a reversão deste paradigma torna-se necessária a atuação do Estado no fortalecimento das políticas educacionais. A educação possibilita a conscientização sobre os direitos de cada indivíduo e, portanto, é um instrumento de luta para a inclusão. Neste sentido, segundo JACOBI (2000) a educação é a ferramenta capaz de reverter este quadro, pois é ela que possibilita o resgate da cidadania, o que “coloca a sociedade em contato com o Estado”.

Diante do exposto, é importante frisar que a efetivação de um marco regulatório por si só não permite definir concretamente o futuro do setor de saneamento básico no Brasil, apenas delinea os caminhos que devem seguir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAEVA, Olga. *Water Conflicts*. Oslo, Faculty of journalism, Library and Information Science. Oslo University College & International Peace Institute, 2002.

BANCO MUNDIAL. Gerenciamento de recursos hídricos. MMA, SRHAL, 1993.

BRITTO, Ana Lúcia. Experiências internacionais na gestão de serviços de saneamento: os casos da Inglaterra, da França e da Argentina. In: Santos Jr., Perspectiva do Controle Social. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ/FASE, 1998.

BRITTO, Ana Lúcia. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: Perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: Anais do IX Encontro Nacional da Anpur: Ética, planejamento e construção democrática do espaço. Vol.2. p.1090, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001. p.1080-1093.

CASTRO, José Esteban. El control del agua y la formación de los derechos de ciudadanía en México: Una perspectiva de largo plazo. In: *Actas del II Congreso Europeu de Latinoamericanistas. América Latina: cruce de culturas Y sociedades. La dimensión histórica y la globalización futura*. Halle- Alemanha: Thomas Bremer y Suzanne Schütz, 1999.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. Trad. Silvana Finzi Foá, São Paulo: Xamã, 1996.

CLARKE, Robin e KING, Jannet. O Atlas da Água. São Paulo: Publifolha, 2005.

GERLAK, Andréa K. *One basin at a time: the global environment facility and governance of transboundary water. Massachussets/USA, MIT Press Journal*, 2007. pp.108-141.

GLEICK, Peter. The human right to water. In: Water Policy. 1(5), 1999. p.487-503.

GODOY, Julio. Water and power: the french connection. Washington DC: The Center for Public Integrity, 2003. Disponível em: <  
<http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=47> > Acesso em 28/11/07.

GUEDES, Ana Lúcia. Repensando a nacionalidade das empresas transnacionais. In: Revista de Sociologia e Política, n.14. jun.2000.

JACOBI, P.R. Educação, ampliação da cidadania e participação. São Paulo: Educação e Pesquisa, Vol. 26, n.2, jul/dez/2000.

JUSTO, M.C.D. de Mello. Financiamento do Saneamento Básico no Brasil: Uma análise comparativa da gestão pública e privada. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia, Unicamp, 2004.

MARTINS, R. C. e VALENCIO, N. F. L. da S. Limitações da abordagem neoclássica como suporte teórico para a gestão de recursos hídricos no Brasil. In: FELICIDADE, N.; MARTINS, R.C.; LEME, A. A. (Orgs.) *Uso e gestão de recursos hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania*. Cap.2. São Carlos – SP: RiMa, 2001, p.17-37.

MARTINS, R. C. e VALENCIO, N. F. L. da S. A concretude da moderna crise sócio-ambiental. In: MARTINS, R. C. e VALENCIO, N. F. L. da S. (Orgs.) *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos: RiMa, 2003. p.21-34.

MARTINS, R.C. A construção social do valor econômico da água: estudo sociológico sobre agricultura, ruralidade e valoração ambiental no estado de São Paulo. Tese de Doutorado apresentado à escola de Engenharia de São Carlos da USP. São Carlos, 2004.

PETRELLA, RICCARDO. O manifesto da água. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Datasus. Indicadores e dados básicos – Brasil – 2006. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br/idb> . Acesso em agosto/2007.

OMS - Organização Mundial da Saúde. Database, 2000. Disponível em: [http://www.who.int/whosis/database/core/core\\_select\\_process.cfm](http://www.who.int/whosis/database/core/core_select_process.cfm) > Acesso em fev/2007.

OMS - Organização Mundial da Saúde. Regional and global drinking water and sanitation coverage estimates. 2002. Disponível em: <

[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/jmp2005.annexes.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmp2005.annexes.pdf)>Acesso em jan/2006.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes de. Água e Saneamento Básico: A atuação do grupo Suez em Limeira e Manaus. São Paulo, 2007. 233 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

PAUW, Jacques. Metered to death: How a water experiment caused riots and cholera epidemic. Washington DC: The Center for Public Integrity, 2003. Disponível em: < <http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=49> > Acesso em 28/11/07.

PEIXOTO, João Batista. Aspectos jurídicos-institucionais na gestão dos serviços de saneamento ambiental, In: Santos, Jr. Brito e Porto (Org.) *Políticas de saneamento ambiental: Inovações na perspectiva do controle social*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ/FASE, 1998. pp.127-146.

REBOUÇAS, A.da Cunha, BRAGA, Benedito e TUNDISI, J.G. Águas Doces no Brasil: Capital ecológico, uso e conservação. São Paulo, Escrituras, 1999.

REBOUÇAS, A. Uso inteligente da água, São Paulo, Escrituras, 2004.

RENNER, Michael. *Nacional Security: The Economic and Environmental Dimensions*, Washington, Worldwatch Institute, 1989. 78 p.

RIBEIRO, W.C. Água doce: Conflitos e segurança ambiental. In: VALENCIO, N.F. L da S. e MARTINS, R.C. (Orgs.) *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*, São Carlos: RiMa, 2003. p.71-77

SANT'ANNA. Lourival. Preço da água é um dos pivôs da crise – Em El Alto, cidade dormitório perto de La Paz, as contas atreladas ao dólar pesam cada vez mais nos pobres orçamentos da população. *Jornal O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 de março de 2005. Internacional p.A-11.

SANTORO, Daniel. The águas Tango: Cashing in on Buenos Aires privatization. Washington DC: The Center for Public Integrity, 2003. Disponível em: < <http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=50> > Acesso em 28/11/07.

SERFATI, Claude. O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeirização da economia. In: Chesnais, F., coordenador, *A mundialização financeira*, São Paulo, Xamã, 1998. pp 141-180.

SILVA, R.T. e BRITTO, A.L. Cooperação Brasil-França em saneamento ambiental. Comunicação apresentada na Conferência bilateral Cidade, Ciência e Tecnologia: Cooperação Brasil-França. Rio de Janeiro: 20 a 23 de maio de 2002.

TUNDISI, José Galizia. Água no século XXI: Enfrentando a escassez, São Carlos, RiMa, IIE, 2003.

TURTON, A.R. *Water wars in southern África: Challenging Conventional wisdom*. Geneva, Switzerland, Green Cross International, 2000.

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento. *The shift toward services*. United Nation, World Investment Report, 2004.

VARGAS, Marcelo C. e LIMA, R.F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: Bom negócio para quem? In: Revista Ambiente & Sociedade. Vol. II, n.2, jun/dez/2004.

VEIGA, José Eli da. A emergência socioambiental. São Paulo: Editora Senac, 2007.